



---

**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación

---

**Propuesta financiación catastro multipropósito**

**Subdirección Territorial y de Inversión Pública**  
**Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP)**

Bogotá, diciembre de 2017



---

**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación

---

Propuesta financiación catastro multipropósito

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

**Dirección General**

*Luis Fernando Mejía Alzate*

**Subdirección Territorial y de Inversión Pública**

*Javier Pérez Burgos*

**Director de Inversiones y Finanzas Públicas**

*Yesid Parra Vera*

**Grupo de Financiamiento Territorial**

*José Mauricio Vega Lopera*

*Nidia Patricia Carreño Fonseca*

*Lina María Garzón (pasante)*

© Departamento Nacional de Planeación

Calle 26 núm. 13-19

Teléfono: 381 5000

Bogotá D. C., Colombia

## Resumen

Según el documento Conpes 3859 de 2016, “el catastro es un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, tradicionalmente usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad”.

El artículo 104 de la Ley 1753 de 2015<sup>1</sup>, señaló que se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales y al ordenamiento territorial.

Considerando lo anterior, este documento se propone presentar una alternativa de financiación de la estrategia de catastro nacional con enfoque multipropósito, identificando las posibles fuentes de financiación de los diferentes componentes de la estrategia, en los tres niveles de gobierno (Nación, departamentos y municipios).

Igualmente, este documento presenta de manera tangencial, los principales elementos diferenciadores de la estrategia de catastro multipropósito frente al catastro tradicional, como también una posible priorización a nivel territorial para la implementación de la estrategia; a partir de la disponibilidad de recursos y las necesidades de información.

---

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.

CONTENIDO	
Resumen .....	3
El catastro territorial tradicional .....	8
El catastro multipropósito – CMP .....	11
¿Para qué sirve el CMP? .....	15
Experiencias internacionales CMP .....	17
EL CATASTRO EN COLOMBIA.....	19
Antecedentes y marco normativo .....	19
Política CMP en Colombia.....	22
Financiamiento del catastro multipropósito en colombia .....	22
Supuestos estrategia de conformación .....	24
Bibliografía .....	27

## Lista de figuras

FIGURA 1. ESTRUCTURA DE UN CATASTRO TERRITORIAL TRADICIONAL.....	9
FIGURA 2. CATASTRO ACTUAL Y CATASTRO MULTIPROPÓSITO .....	11
FIGURA 3. ESTRUCTURA DE UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN DIFERENTES AMBIENTES SIG .....	13
FIGURA 4. ESTRUCTURA DE UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN AMBIENTES IDE .....	13
FIGURA 5. EL OBSERVATORIO TERRITORIAL EN UN CTM. ....	15
FIGURA 6. USOS DEL CMP .....	15
FIGURA 7. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO .....	19
FIGURA 8. ESTADO DEL CATASTRO COLOMBIANO.....	20
FIGURA 9. ESTADO DE ACTUALIZACIÓN Y FORMACIÓN CATASTRAL POR ZONA. ....	21

## Lista de tablas

TABLA 1. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL CATASTRO TRADICIONAL .....	10
TABLA 1. EXPERIENCIA INTERNACIONAL IMPLEMENTACIÓN DE CATASTRO MULTIFINALITARIO.....	17
TABLA 2. COSTOS ESTRETEGIA CMP PARA EL PERIODO 2017-2023.....	23
TABLA 4. IMPACTO SOBRE EL RECAUDO .....	25
TABLA 5. IMPACTO SOBRE EL RECAUDO DE ACUERDO AL N° DE MPIOs.....	25
TABLA 6. IMPACTO SOBRE EL RECAUDO .....	26
TABLA 7. IMPACTO SOBRE EL AVALÚO CATASTRAL DE ACUERDO AL N° DE MPIOs .....	26

## Glosario

**Avalúo catastral:** determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

**Avalúo comercial:** documento que contiene el dictamen técnico que estima el valor de un inmueble a una fecha determinada, conforme a las reglas del mercado inmobiliario y a lo dispuesto en la ley.

**Avalúo:** estimación o dictamen pericial que se hace del valor o precio de una cosa.

**Cartografía:** es el diseño y producción de mapas, ya sea por un individuo -un cartógrafo- o una institución.

**Catastro:** es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

**Empréstito:** son los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Eximbank, Banco Mundial, etc.), por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales.

**Financiamiento:** Es el conjunto de recursos monetarios financieros para llevar a cabo una actividad económica, con la característica de que generalmente se trata de sumas tomadas a préstamo que complementan los recursos propios. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

**Infraestructura de Datos Espaciales (IDE):** Es un sistema de sistemas integrados por un conjunto de recursos muy heterogéneo (datos, software, hardware, metadatos, servicios, por una comunidad de actores, para compartir información geográfica en la web de la manera más eficaz posible

**Levantamiento catastral:** Levantamiento topográfico que muestra los límites de la propiedad.

**Seguridad jurídica:** Principio rector de nuestro ordenamiento jurídico en virtud del cual se otorga certeza y estabilidad en los derechos adquiridos conforme a la Constitución y la ley, previniendo que estos sean desconocidos sin causas legales claras preestablecidas.

**Sistema Nacional Catastral:** sistema que soporta la gestión catastral nacional en los procesos de actualización y conservación del catastro, integrando los elementos físico, jurídico, económico y geográfico de los predios.

## El catastro territorial tradicional

En América Latina, como en la gran mayoría de los países del mundo, los catastros originariamente se establecieron como organismos de la administración pública responsables del registro de datos geométricos, económicos y jurídicos de los predios y sus tenedores. Este modelo, denominado catastro territorial tradicional, es aún el más difundido en la región y fue una adaptación de los heredados de España y Portugal (Erba & Piumetto; 2013).

Generalmente es un inventario o censo de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica, y su estructura se apoya en tres bases de datos: geométricos, jurídicos y económicos (Erba & Piumetto; 2013).

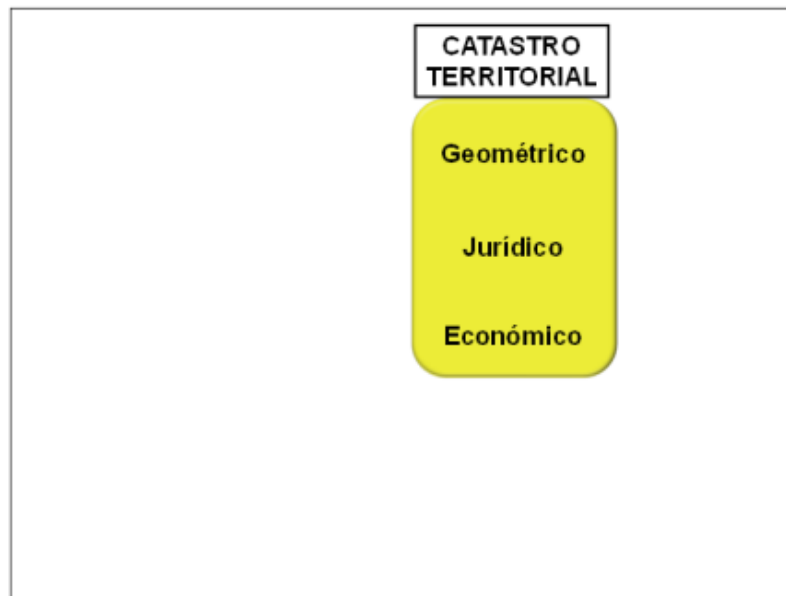
La base de datos económica (la cual da origen al denominado catastro fiscal o económico) permite determinar el valor de los terrenos, predios y construcciones a través del avalúo catastral; esta información constituye la base para la determinación del impuesto predial a nivel territorial. Los datos económicos permiten determinar el avalúo catastral.

Entre las variables que se incluyen para la conformación del valor de los predios se destacan la localización, forma y dimensiones espaciales (Erba & Piumetto, 2013). “El aspecto geométrico o también denominado físico “consiste en la identificación, descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones del predio, sobre documentos gráficos, tales como: cartas, planos, mapas, fotografías aéreas, ortofotografías, espacio-mapas, imágenes de radar o satélite” (CONPES 3859, 2016), este aspecto registra datos de levamientos topográficos, geodésicos, fotogramétricos, satelitales o de sensores aerotransportados, y constan en bases de datos cartográficos y alfanuméricos (Erba & Piumetto, 2013). El aspecto jurídico “consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble,



mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio”.

Figura 1. Estructura de un catastro territorial tradicional



Fuente: Erba & Piumetto (2013).

Si bien un catastro sirve de soporte a múltiples aplicaciones fiscales y económicas, en la región como en otros países del mundo se ha utilizado para determinar el valor de los inmuebles con fines tributarios, es decir, ha tenido un fin eminentemente fiscal, con información limitada de los predios y que requiere permanente actualización, dados los cambios que se pueden presentar en la tenencia de los predios y la propiedad del suelo.

De otra parte, el catastro tradicional presenta limitaciones derivadas de desactualización de la cartografía y las bases de datos alfanuméricas que lo componen, en parte, por la insuficiente disponibilidad de recursos para financiar actualizaciones permanentes, pero también por la falta de estrategias de actualización continuada y al aislamiento institucional.

En este sentido, el catastro tradicional presenta problemas estructurales que se pueden sintetizar en cuatro dimensiones (CONPES 3859): económica, física, jurídica e institucional.

Tabla 1. Problemas estructurales del catastro tradicional

Dimensiones	Problemas
Económica	Los avalúos catastrales no reflejan las condiciones económicas y físicas de los predios, presentando enormes diferencias entre el avalúo catastral y comercial, lo cual limita la capacidad de recaudo de los municipios. Esto es consecuencia de tres problemas: i) poca disponibilidad de información del mercado inmobiliario; ii) debilidades metodológicas y procedimentales, la metodología aplicada es inflexible a los aspectos diferenciadores según la zona del país y no existe una metodología especializada para la valoración de predios ecosistémicos, y iii) limitaciones normativas de la valoración catastral de los predios.
Física	La representación geográfica de los predios es imprecisa porque la cartografía es insuficiente y desactualizada, así como es también insuficiente la red geodésica. Además, hay ausencia de estándares técnicos mínimos, por lo que se evidencian inconsistencias entre la información de catastro y la que se encuentra en el terreno, y hay escasez de personal técnico calificado.
Jurídica	Baja interrelación entre la información del catastro y la de registro de la propiedad, con grandes inconsistencias entre la información predial y la información del registro en los datos del propietario, la nomenclatura, la ubicación, área y linderos de los predios lo que genera inseguridad jurídica, una inadecuada administración de tierras, desconocimiento del patrimonio y desconfianza como también ausencia de un marco jurídico integral y unificador en materia de catastro y registro
Institucional	Hay un modelo institucional inadecuado, con baja capacidad y eficiencia que dificulta y hace costosos los procesos de formación, actualización y conservación catastral, esto por dos principales razones, primero, falencias en la estructura del modelo institucional del IGAC, que se traducen en la inadecuada adscripción administrativa al DANE y la concentración de funciones en el IGAC, y segundo, la duplicidad de información recursos y el limitado acceso a la información sobre tierras, la duplicidad se manifiesta en la producción y administración de información geográfica por distintas entidades con diferentes propósitos, lo cual genera duplicidad tanto de esfuerzos como de recursos.

Fuente: CONPES 3859.

Si bien el modelo catastral tradicional económico-geométrico-jurídico ha contribuido significativamente en la estructuración de la información territorial, no obstante, “la urbanización acelerada y la creciente complejidad del espacio urbano tornaron sus datos insuficientes para atender a las demandas de los administradores, planificadores, economistas y tributaristas” (Erba & Piumetto, 2013).

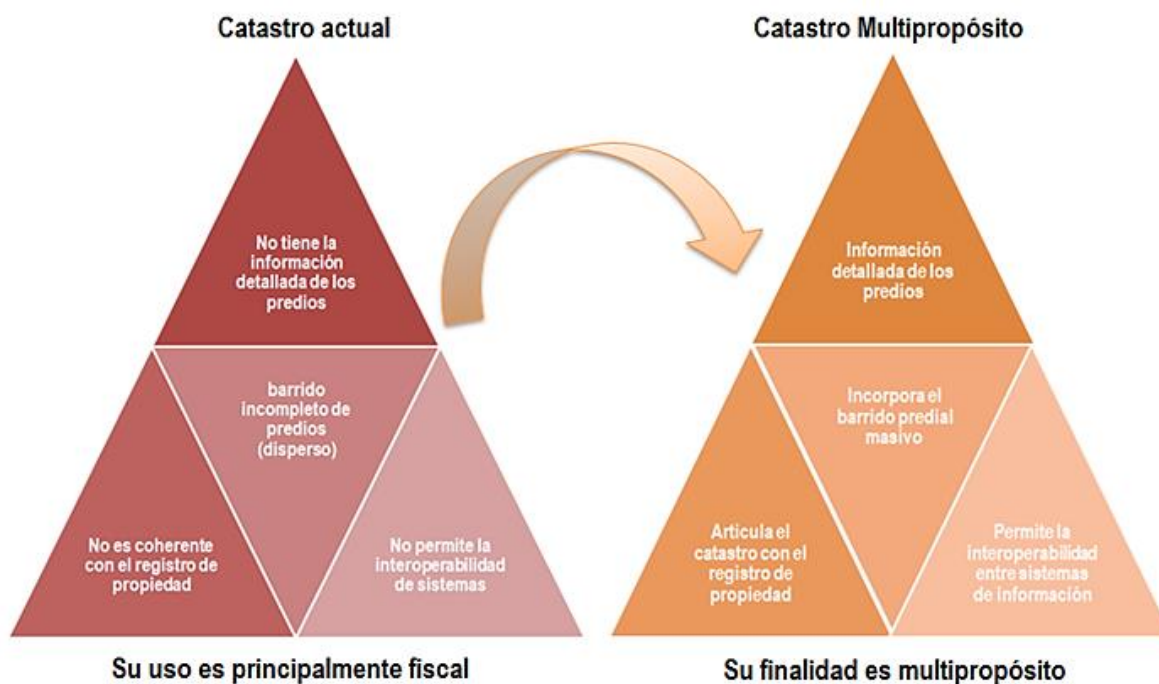
## El catastro multipropósito – CMP

Durante las últimas décadas y frente a las limitaciones y problemáticas del catastro tradicional, las transformaciones de las dinámicas territoriales y la evolución de las políticas de suelo (principalmente las de referentes al suelo urbano), se presenta un cambio de paradigma en la concepción del catastro como un instrumento clave para administración, gestión, gobernanza y seguridad en la tenencia del suelo, lograr una distribución equitativa de las cargas tributarias y establecer bases para la planificación urbana y regional y el ordenamiento territorial.

Desde esta perspectiva, la concepción del catastro tradicional se amplía a partir de un enfoque multidisciplinar para superar su marcado uso fiscal. Es así como surge el catastro multipropósito (CMP), también conocido en otros países latinoamericanos como Catastro Territorial Multifinalitario (CTM) que, además de los elementos del catastro tradicional, incorpora las redes de infraestructura y los datos sociales y ambientales, y “puesto que se basa en múltiples datos, provenientes de múltiples fuentes y que es útil para múltiples usuarios y finalidades” (Erba & Piumetto, 2013).

En este sentido, un elemento importante del CMP es que, su implementación integra la información de todas las instituciones y busca que éstas compartan los datos sobre el territorio, así “exige nuevas relaciones entre los sectores público y privado, de manera que se obtiene la multifinalidad mediante la coordinación, y no a través de la centralización” (Erba & Aguila, 2005).

Figura 2. Catastro actual y Catastro Multipropósito



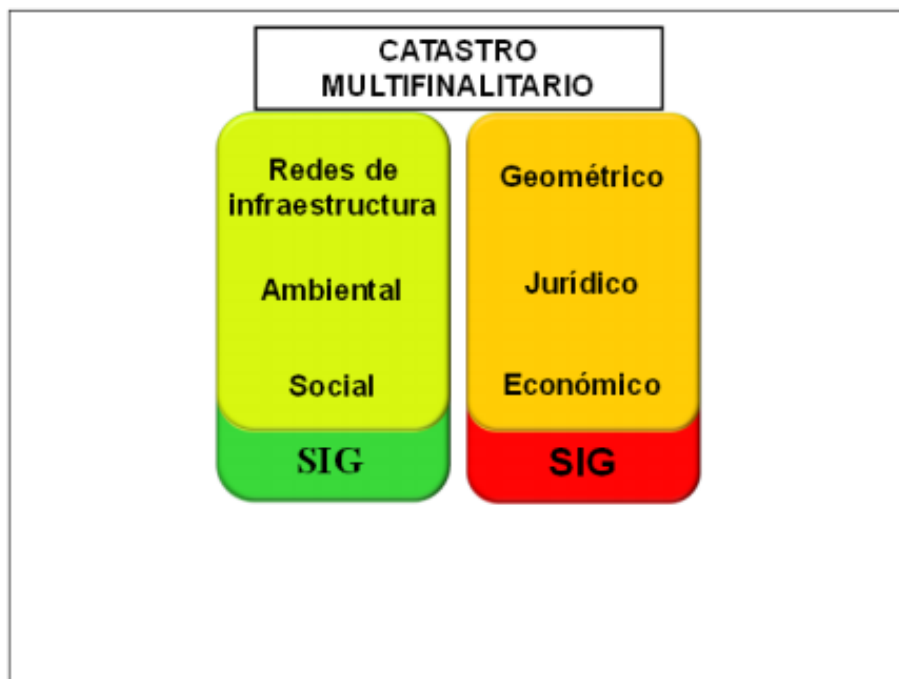
Fuente: elaboración propia a partir información DNP.

El Catastro multipropósito surge como un sistema holístico, definido como un sistema de información de la tierra basado en el predio, el cual excede los fines fiscales o tributarios, propios del catastro tradicional, en dos aspectos: (i) brindar seguridad jurídica por medio de la inscripción o representación de los intereses sobre la tierra, relacionados con su ocupación, valor, uso y urbanización; y (ii) apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental, mediante la integración de información sobre derechos, restricciones y responsabilidades, en concordancia con el principio de independencia legal (CONPES 3859 de 2016).

La estructura de un CTM contiene, además de las áreas contempladas en el catastro tradicional, las redes de infraestructura y los datos sociales y ambientales, los cuales son normalmente administrados con sistemas diferentes al Sistema de Información Geográfica (SIG) del catastro tradicional, por lo cual se requiere para conectarlos definir estándares de intercambio y contar con herramientas tecnológicas eficientes para lograr una integración horizontal y vertical de datos territoriales e instituciones por medio de la Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) (Erba & Aguila, 2005).

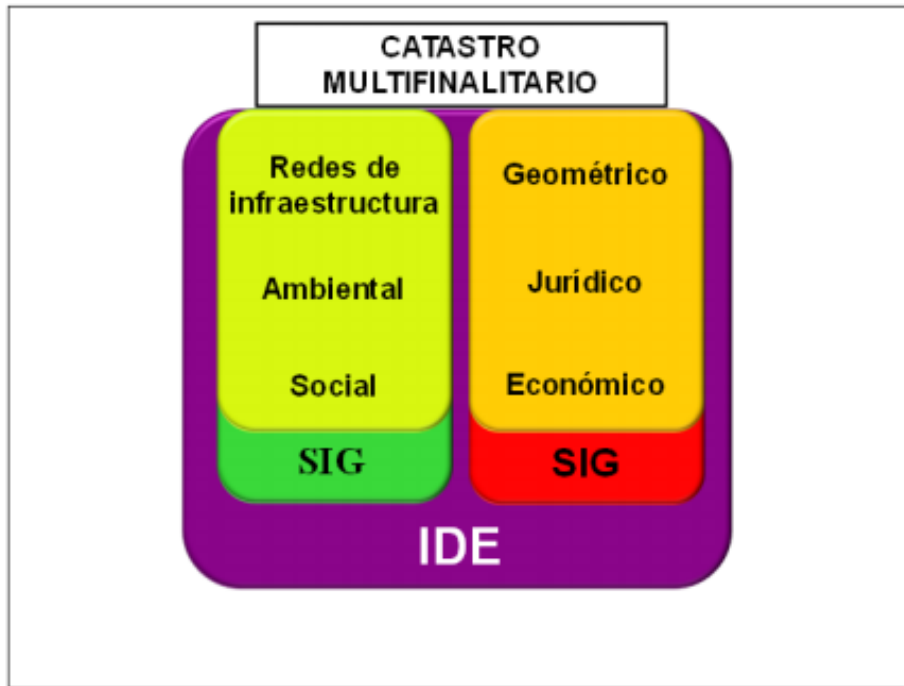
“Una IDE es un sistema de sistemas integrado por un conjunto de recursos muy heterogéneos (datos, software, hardware, metadatos, servicios, estándares, personal, organización, marco legal, acuerdos, políticas, usuario), gestionado por una comunidad de actores para compartir información geográfica en la web de la manera más eficaz posible. Al definir estándares la IDE permite que los sistemas inter operen mientras cada aliado continúa trabajando su temática, con sus sistemas, de forma independiente y en paralelo. A través de la IDE es posible generar nuevos productos en forma de estadísticas y cartografía temática que relacionen un mayor número de variables urbanas” (Erba & Aguila, 2005).

Figura 3. Estructura de un catastro multipropósito en diferentes ambientes SIG



Fuente: Erba & Piumetto (2013).

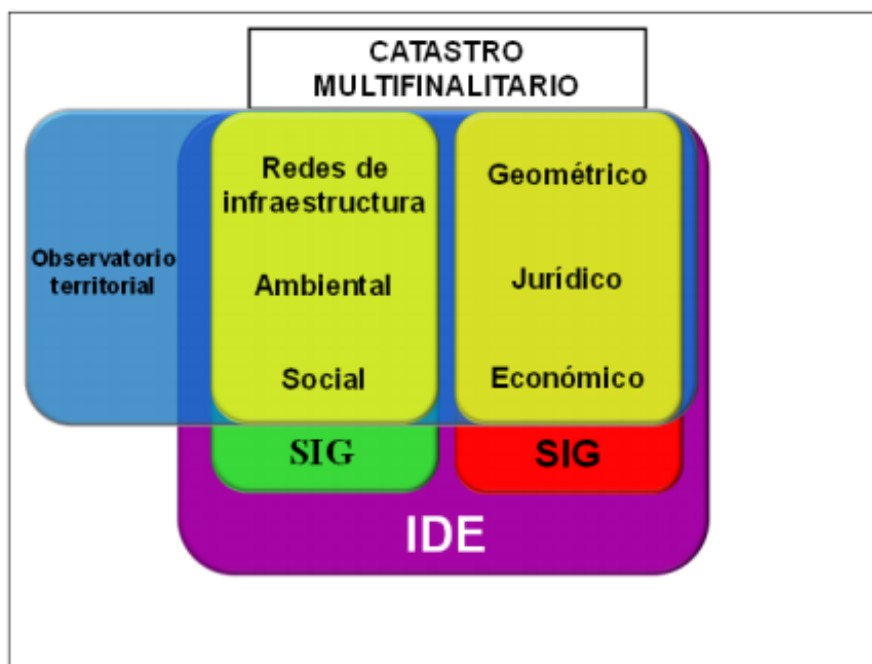
Figura 4. Estructura de un catastro multipropósito en ambientes IDE



Fuente: Erba & Piumetto (2013).

Esta estructura de un catastro multipropósito se complementa con observatorios urbanos (territoriales y de valores) para mantener bases de datos actualizadas, monitorea la ciudad a través de imágenes y censos, y disminuir costos a través de alianza con instituciones académicas, públicas y/o privadas.

Figura 5. El observatorio territorial en un CTM.



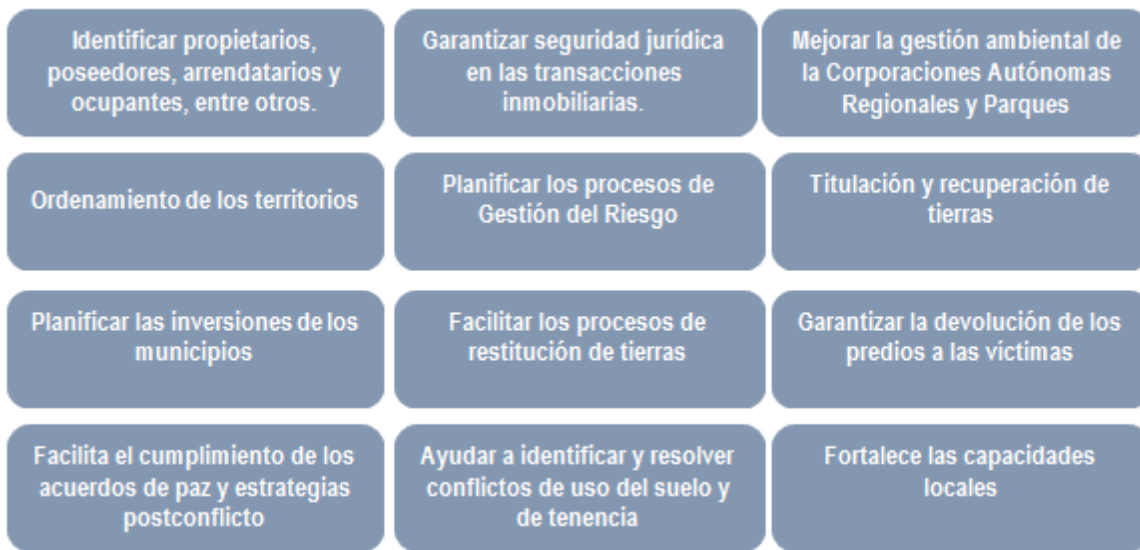
Fuente: Erba & Piumetto (2013).

Es necesario contar con un “catastro multipropósito moderno, completo, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, integrado con los sistemas de planeación e información del territorio, y en concordancia con estándares internacionales. La adopción e implementación del CMP le permitirá al país contar con instrumentos para la planeación social y económica, el ordenamiento territorial y la correcta gestión del suelo, para un uso adecuado, productivo y sostenible. (CONPES preliminar, 2017).

### ¿Para qué sirve el CMP?

El CMP es un instrumento básico para planeación, ordenamiento y ejecución de políticas en el territorio; es un instrumento diseñado para cumplir con múltiples finalidades, así que en la figura 6 se pueden evidenciar diferentes usos que brinda el CMP.

Figura 6. Usos del CMP



Fuente: elaboración propia a partir de CONPES 3859 de 2016 & Comunicado de prensa por Juan Antonio Nieto, Director del IGAC.

El CMP siendo un elemento clave para la gestión y administración del territorio, al ser implementado brinda múltiples beneficios y ventajas con respecto al catastro actual, de acuerdo al CONPES 3859 de 2016 se destacan los siguientes:

- Facilita la administración fiscal de la tierra y eficiencia en el recaudo del impuesto predial
- Incorpora barrido masivo de predios
- Permite el reconocimiento de zonas de protección ambiental en el territorio
- Incorpora estándar de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
- Anula la separación entre catastro y el registro, articula ambos sistemas, eliminando inconsistencias
- Permite la interoperabilidad del catastro con los demás sistemas de información de la tierra
- Permite el fortalecimiento de los fiscos municipales
- Fortalece la capacidad institucional
- Incluye la utilización de tecnologías y estándares para integrar la información de todas las entidades públicas
- Contiene información completa y exacta sobre la situación legal y real de los predios permitiendo conocer con precisión el territorio
- Facilita el funcionamiento de las sociedades y los mercados
- Asegura el uso eficaz de información por parte del Estado y demás interesados.
- Facilita el ordenamiento urbano, rural y ambiental del territorio
- Permite identificar las áreas de formalización minera y degradación ambiental (mapeo)
- Delimita fronteras, territorios indígenas y colectivos



- Facilita el acceso a la información

### Experiencias internacionales CMP

Tabla 2. Experiencia internacional implementación de Catastro Multifinalitario

País	Ciudad	Implementación de Catastro Multifinalitario	Logros/Resultados
Brasil	Fortaleza	<p>En Brasil el primer congreso nacional específico en Catastro Multifinalitario fue desarrollado en 1994, en 2009 el Ministério das Cidades publicó las directrices para la implementación de Catastro Territorial Multifinalitário (CTM).</p> <p>Fortaleza tenía deficiencias en su catastro, entre ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El catastro se basaba en una plataforma antigua de banco de datos</li> <li>▪ Los procesos catastrales tales como dibujos en papel y verificaciones a campo eran subjetivos pues dependían de la experiencia de los técnicos</li> <li>▪ La atención al público era ineficiente</li> <li>▪ Existían inconsistencias en los datos</li> </ul> <p>Por lo tanto, en 2010 el municipio comenzó a implementar un proyecto catastral basado en la elaboración de la cartografía, actualización catastral e implementación de un sistema de información geográfico (SIG).</p>	<p>Entre los resultados significativos del proyecto se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La consolidación del modelo CTM, usando sus datos para gestión urbana, tributaria, de salud, de educación, de tránsito y el planeamiento en general</li> <li>▪ La modernización del catastro a partir del desarrollo de la cartografía municipal a escala 1:1.000</li> <li>▪ La eliminación de inconsistencias a partir de la implementación de este sistema digital</li> <li>▪ Eficiente atención al público</li> <li>▪ El mapeo de las áreas de preservación ambiental</li> <li>▪ Incremento de la recaudación de alrededor de U\$ 2 millones</li> <li>▪ Mayor equidad en el cobro del impuesto predial puesto que los datos pasaron a reflejar la situación real de cada inmueble.</li> </ul> <p>La migración hacia este modelo digital fue fundamental para la mejora del planeamiento y el financiamiento urbano.</p>

País	Ciudad	Implementación de Catastro Multifinalitario	Logros/Resultados
Ecuador	Portoviejo	<p>La ciudad está desarrollando un <b>proyecto de catastro digital</b> que se encuentra ya en su fase final. Este proyecto busca el mantenimiento y la gestión de los datos catastrales, el fácil acceso a los mismos, y tornarlos disponibles en un futuro próximo para otros actores de la ciudad mediante herramientas SIG libres; es un proyecto de actualización catastral que mejora su alcance y su calidad.</p>	<p>Se implementó el uso de software para la distribución masiva de datos geográficos a través de Internet, esto con el propósito de materializar en la ciudad un CTM, como herramienta para la gestión de las políticas públicas.</p>
Argentina	Campana	<p>Hasta el año 2008 la información catastral se administraba en planchetas en papel, se encontraba desactualizada, no vinculada entre sí e inconsistente.</p> <p>En 2011 con el Nuevo Código de Planeamiento, el municipio advirtió la necesidad de contar con información catastral actualizada, de calidad y completa, que sirviera a la gestión del uso del suelo y las políticas de suelo.</p>	<p>Se modernizó el catastro territorial, dándole un enfoque multifinalitario. Actualmente, el SIG y el catastro digital dan soporte a la gestión de los procesos claves relacionados con las áreas de Catastro, Obras Particulares, Ordenamiento Urbano, Infraestructura Urbana y Medio Ambiente, todo con respecto a la planeación. Este se implementó con el apoyo del gobierno provincial a través de la Agencia de Recaudación de Buenos Aires - ARBA (de la cual depende el organismo catastral a nivel regional), del Instituto Provincial de la Administración Pública - IPAP y la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Provincia – DOU.</p>
	Monte Maíz	<p>En 2012 inició el proceso de digitalización de sus antiguos planos de papel y de saneamiento e integración de la información.</p>	<p>Hoy tiene su catastro digital implementado en SIG. La implementación de un catastro digital abrió la posibilidad de fortalecer en el corto plazo la recaudación del tributo predial local, mejorar la gestión del uso del suelo, fortalecer las capacidades locales y masificar el uso de los datos territoriales para múltiples fines dentro del municipio.</p>

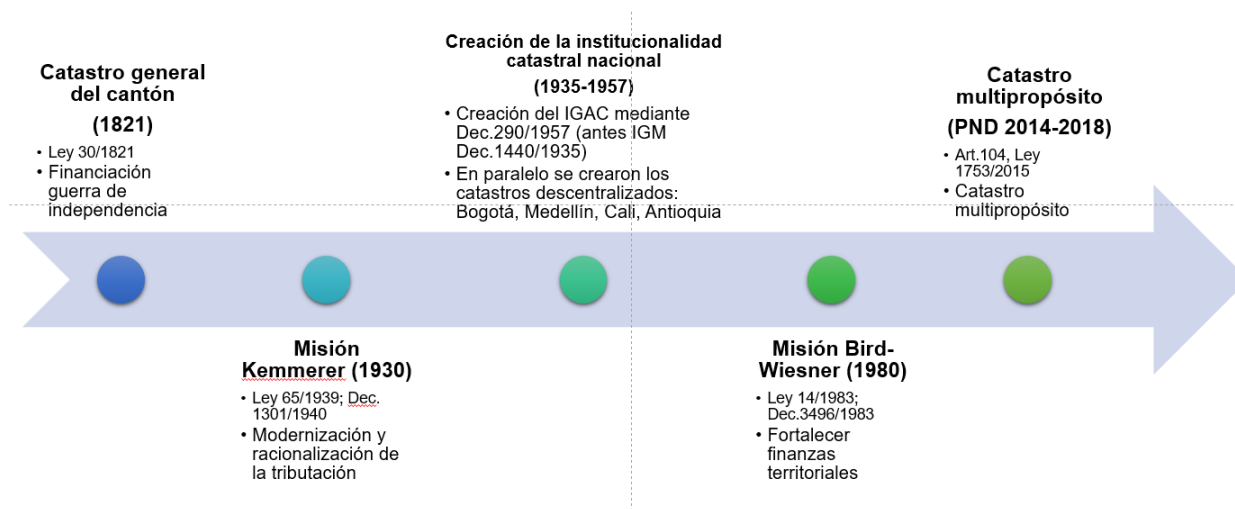
Fuente: Elaboración propia a partir del documento Catastro Territorial Multifinanciado de Diego Erba & Mario Piumetto, 2013.

## EL CATASTRO EN COLOMBIA

### Antecedentes y marco normativo

Si bien, en Colombia, hay antecedentes normativos que se remontan a los inicios de la conformación de la república, hasta el actual Gobierno nacional no se contaba con un marco integral que permita el avance hacia un catastro multipropósito.

Figura 7. Antecedentes y marco normativo



Fuente: DNP- DDTS

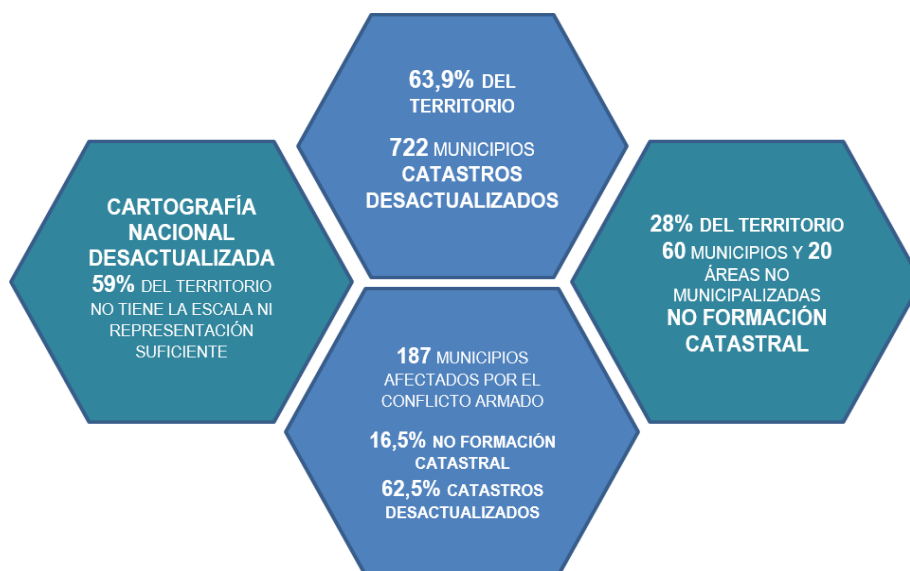
Durante las dos últimas décadas, en materia de catastro, se destacan dos hitos. La política formulada mediante el CONPES 3641 en 2010 y consistía en la interrelación catastro-registro, el resultado de esta interrelación correspondió a la consistencia de datos entre las fuentes institucionales, pero no la realidad del terreno, hay inconsistencias en la información y por lo tanto dificulta la ejecución de políticas.

La segunda política fue la producción, intercambio, acceso y uso de información geográfica mediante la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (IED), creada en 2009 por el CONPES 3585, con respecto a esta política se evidencian grandes avances como, la creación de nodos de IDE en 10 entidades y la definición del Plan Estratégico Nacional de producción, acceso, uso y gestión de información geográfica, sin embargo, no se han definido los estándares para la información catastral.

No obstante, a pesar de la implementación de estas dos políticas no se ha resuelto el problema estructural del catastro, hay una gran dificultad en la ejecución de políticas relacionadas con el territorio, como indica el CONPES 3859, se plantea la necesidad de un Catastro Multipropósito que provea información territorial precisa, completa y confiable para la formulación y ejecución de políticas públicas.

El catastro actual en Colombia se encuentra incompleto y desactualizado (ver figura 8), con gran parte de su territorio sin información catastral básica, sobre todo los municipios afectados por el conflicto armado. El mayor problema se encuentra en las áreas rurales ya que el 23,2% del total de estas no han sido formadas; es así como la desactualización y la falta de formación catastral son los ejes centrales del problema estructural del catastro colombiano.

Figura 8. Estado del catastro colombiano

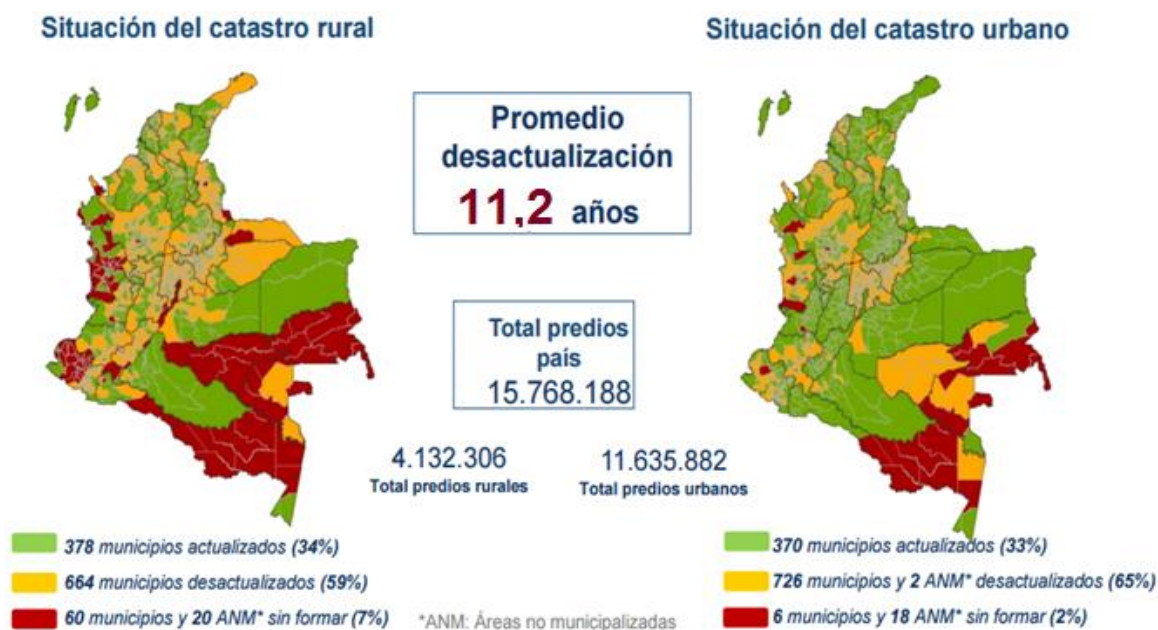


Fuente: Elaboración propia a partir de CONPES 3859 de 2016

Por otra parte, según el Conpes 3859 tanto las zonas urbanas como rurales no tienen formación catastral, estas áreas están situadas en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas, “principalmente en los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés, Guainía y Nariño, los cuales albergan el 81% de los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras y áreas de protección ambiental del país”.

El nivel de actualización del catastro es bastante bajo, tan “solo 320 de 1.101 municipios cuentan con catastros actualizados, de acuerdo con la Ley 223 de 1995 las actualizaciones deben realizarse cada cinco años, pero esto en muchos casos no se cumple, ya que se observa que el promedio de desactualización tanto de las zonas urbanas como rurales es de 11,2 años, sin embargo hay municipios que tienen más de 28 años sin actualizar su catastro” (Conpes 3859); por lo dicho anteriormente, es necesario implementar el CMP como instrumento de planificación territorial.

Figura 9. Estado de actualización y formación catastral por zona.



Fuente: DNP.

## Política CMP en Colombia

En lo que respecta a la política, el CONPES 3859 dictamina que el CMP responde a la necesidad de un instrumento que proteja los derechos de propiedad, que refleje la tenencia legítima de quien ocupa la tierra y que permita mejorar los procesos de planificación e implementación de políticas de gestión del suelo tanto rural como urbano; esta política se articula a través de un objetivo principal y cuatro ejes estratégicos que responden a los cuatro problemas estructurales y se materializan por medio de líneas de acción.

El objetivo de la política CMP es “implementar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con otros sistemas de información; que mejore las garantías del derecho de propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal, y fortalezca la planeación estratégica y el ordenamiento territorial” (1).

La implementación del CMP constará de dos fases, la primera será la prueba piloto y la segunda será el escalamiento progresivo para la implementación del CMP en todo el territorio. Los resultados de la prueba piloto permitirán definir con mayor precisión el costo total del operativo para la etapa de escalamiento progresivo, lo mismo que los aportes definitivos de la nación y de las entidades territoriales.

## Financiamiento del catastro multipropósito en Colombia

De acuerdo con el DNP, se estima que el costo y los componentes requeridos para la implementación del CMP están integrados por: i) conformación cuyo costo está estimado en \$2,7 billones de pesos constantes de 2017, éste está constituido por: la prueba piloto, el plan de cartografía, el levantamiento catastral y la plataforma tecnológica, esto representa un costo promedio anual de \$269 mil millones; ii) mantenimiento y nueva institucionalidad los cuales están estimados en

\$769 mil millones de pesos constantes de 2017, (los costos de la nueva institucionalidad incluyen: la regulación; el gestor; la inspección y vigilancia). Es así que el costo total del Catastro Multipropósito se encuentra estimado en \$3,4 billones de pesos constantes de 2017.

A continuación, se detallan los costos estimados de la implementación de la estrategia de catastro multipropósito en sus diferentes componentes:

*Tabla 3. Costos estrategia CMP para el periodo 2017-2023*

(Millones de pesos constantes 2017)

		10 años	Anual	Part. %
<b>OPERACIÓN CATASTRAL</b>				
<b>1. Conformación</b>		<b>2.689.202</b>	<b>268.920</b>	<b>77,8%</b>
1.1	Prueba piloto	13.800	1.380	0,4%
1.2	Plan de cartografía	449.260	44.926	13,0%
1.3	Levantamiento catastral	2.122.493	212.249	61,4%
1.4	Plataforma tecnológica y sistemas	103.649	10.365	3,0%
<b>2. Operación</b>		<b>339.334</b>	<b>33.933</b>	<b>9,8%</b>
2.1	Costo operación mantenimiento	339.334	33.933	9,8%
<b>INSTITUCIONALIDAD</b>				
<b>3. Funcionamiento</b>		<b>429.444</b>	<b>42.944</b>	<b>12,4%</b>
3.1	Costo Regulación (DNP)	66.658	6.666	1,9%
3.2	Costo Gestor (IGAG)	328.805	32.881	9,5%
3.3	Costo Inspección y Vigilancia (SNR)	33.981	3.398	1,0%
<b>(1+2+3) TOTAL PROYECTO</b>		<b>3.457.980</b>	<b>345.798</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DNP-DIF a partir de estimaciones catastrales

Por su parte, al analizar la composición de las fuentes de financiación en los diferentes niveles de gobierno, se encuentra que todos requieren efectuar esfuerzos para contribuir al cierre financiero de la estrategia como se indica a continuación:

*Tabla 3. Costos estrategia CMP para el periodo 2017-2023 financiación por nivel de gobierno*

(Millones de pesos constantes 2017)

	Nación	Cooperación	Dptos	Mpios	Total
<b>OPERACIÓN CATASTRAL</b>					
<b>1. Conformación</b>	<b>869.649</b>	<b>153.031</b>	<b>423.000</b>	<b>1.243.522</b>	<b>2.689.202</b>
1.1 Prueba piloto	12.800	1.000			13.800
1.2 Plan de cartografía		26.260	423.000		449.260
1.3 Levantamiento catastral	791.300	87.671		1.243.522	2.122.493
1.4 Plataforma tecnológica y sistemas	65.549	38.100			103.649
<b>2. Operación</b>	<b>339.334</b>				<b>339.334</b>
2.1 Costo operación mantenimiento	339.334				
<b>INSTITUCIONALIDAD</b>					
<b>3. Funcionamiento</b>	<b>429.444</b>				<b>429.444</b>
3.1 Costo Regulación (DNP)	66.658				
3.2 Costo Gestor (IGAG)	328.805				
3.3 Costo Inspección y Vigilancia (SNR)	33.981				
<b>TOTAL</b>	<b>1.638.427</b>	<b>153.031</b>	<b>423.000</b>	<b>1.243.522</b>	<b>3.457.980</b>
<b>Part. %</b>	<b>47,4%</b>	<b>4,4%</b>	<b>12,2%</b>	<b>36,0%</b>	<b>100%</b>

Fuente: DIFP-DNP a partir de estimaciones catastrales

### Supuestos estrategia de conformación

De acuerdo con el DNP hay dos supuestos en la conformación del CMP, el primero es el impacto sobre recaudo del predial, que tendrá un efecto en el recaudo de \$7,3 billones, el segundo



es el impacto sobre el avalúo de los predios, tendrá un efecto en el avalúo de \$1,9 billones de esta manera se estima que el CMP generará un total de \$9,2 billones en ingresos adicionales.

*Tabla 4. Impacto sobre el recaudo*

Bogotá	> 500 mil hab. Sin Bogotá	<= 500 mil - >100 mil hab.	<= 100 mil - >50 mil hab.	<= 50 mil hab.
4%	16%	17%	18%	20%

Fuente: DNP

*Tabla 5. Impacto sobre el recaudo de acuerdo al N° de Mpios*

Municipios	Impacto sobre el recaudo	Número de municipios
Bogotá	4%	1
Más de 500 mil habitantes (sin Bogotá)	16%	10
Entre 500 mil y 100 mil habitantes	17%	53
Entre 100 mil y 50 mil habitantes	18%	66
50 mil habitantes o menos	20%	972

Fuente: DNP

El impacto sobre el recaudo para la capital del país será de 4%, esto debido a que es la ciudad con el catastro más actualizado y también la ciudad con mayor tamaño poblacional, el resto de municipios tendrán un impacto más notorio puesto que oscila entre el 16% y el 20%; de acuerdo a la tabla 5 se puede observar que la mayoría de los municipios del país tendrán un impacto en el recaudo del 20%, puesto que los municipios que incrementarán más su recaudo son los de menor tamaño poblacional, es decir de 50 mil habitantes o menos, así que 972 municipios tendrán un incremento cercano al 20% en el recaudo del impuesto predial.

*Tabla 6. Impacto sobre el recaudo*

> 400 mil hab.	<= 400 mil ->100 mil hab.	<= 100 mil hab.
32,9%	48,8%	40,8%

Fuente: DNP

*Tabla 7. Impacto sobre el avalúo catastral de acuerdo al N° de Mpios*

Municipios	Impacto sobre el avalúo catastral	Número de municipios
Más de 400 mil habitantes	32,90%	18
Entre 400 mil y 100 mil habitantes	48,80%	46
100 mil habitantes o menos	40,80%	1.038

Fuente: DNP

El impacto sobre el avalúo catastral será relativamente alto en todos los municipios del país, estando el impacto sobre el avalúo entre el 32,9% y el 48,8%; teniendo los municipios de mayor tamaño un menor impacto (32,9%), los municipios de menor tamaño poblacional tendrán un impacto en el avalúo bastante alto (40,8%) y los municipios que tienen entre 400 mil y 100 mil habitantes son los que tendrán un mayor impacto en el avalúo de los predios (48,8%).

## Bibliografía

- Arrijoa, A. (2003). *Derecho fiscal*. Obtenido de Diccionario jurídico: <https://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=65>
- Banco de la República. (2009). *Biblioteca Luis Ángel Arango*. Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/geografia/cartografia>
- CONPES 3859. (2016). *Política para la adopción e implementación de un catastro política para la adopción e implementación de un catastro*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- DNP. (2016). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx>
- Erba, D. (2005). *Historia del Catastro Territorial en Latinoamérica: los países del Conosur*. Obtenido de Portal de la Dirección General del Catastro, Ministerio de Hacienda y Función pública: [http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct53/02-catastro\\_53.pdf](http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct53/02-catastro_53.pdf)
- Erba, D. (2007). *Catastro Multifinalitario Aplicado a la Definición de Políticas de Suelo Urbano* . Obtenido de LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY:

- <http://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/catastro-multifinalitario-politicas-de-suelo-urbano-full.pdf>
- Erba, D., & Aguila, M. (2005). *Aplicaciones del Catastro Multifinalitario en la Definición de Políticas de Desarrollo Urbano en Latinoamérica*. Obtenido de Lincoln Institute of land policy: [http://www.catastrolatino.org/documentos/bogotanov2005/ponencia\\_Instituto\\_Lincoln.pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/bogotanov2005/ponencia_Instituto_Lincoln.pdf)
- Erba, D., & Piumetto, M. (2013). *Catastro Territorial Multifinalitario*. Obtenido de Lincoln Institute of Land Policy: [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/erba-wp14de1sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/erba-wp14de1sp-full_0.pdf)
- Erba, D., & Piumetto, M. (2013). *Catastro Territorial Multifinalitario*. Obtenido de Lincoln Institute of Land Policy: [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/erba-wp14de1sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/erba-wp14de1sp-full_0.pdf)
- IGAC. (2010). *Impuesto Predial y Catastro en Colombia*. Obtenido de XIII Seminario sobre "Catastro como instrumento para la tributación inmobiliaria": [http://www.catastrolatino.org/documentos/sta\\_cruz\\_2010/impuesto\\_predial\\_catastro\\_colombiana.pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/sta_cruz_2010/impuesto_predial_catastro_colombiana.pdf)
- Nieto, J. A. (2016). *El catastro multipropósito herramienta fundamental del PND para ordenar el territorio*. Obtenido de Comunicado de prensa : <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/b3d99100484aa001aab1baf14a05f094/EI+catastro+multiprop%C3%B3sito+herramienta+fundamental+del+PND+para+ordenar+el+territorio+Nieto+Escalante.docx.pdf?MOD=AJPERES>